

ข้อสังเกตบางประการ : เมื่อรัฐจะเนรมิตรเทศบาลตำบลทั่วประเทศ

สุนทรชัย ชอบบยศ*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อสังเกตต่อการที่กระทรวงมหาดไทย (ช่วงม.ย. 2555) ที่มีความพยายามในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทั่วประเทศ โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ....¹ ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตหลักๆอยู่ 4 ประการด้วยกัน นั่นคือ ข้อสังเกตในมิติทางวิชาการ มิติทางการเมือง มิติทางการบริหารและข้อสังเกตในมิติทางกฎหมาย

สำหรับข้อสังเกตมิติทางวิชาการนั้น นับเป็นบทสะท้อนอำนาจรัฐสมัยใหม่ในการสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นบทสะท้อนทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบประนีประนอม และยังสะท้อนให้เห็นถึงรัฐที่เน้นการปกครอง (Government) ตามด้วยทฤษฎีมากมาย มากกว่าที่จะส่งเสริมการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เน้นการสร้างท้องถิ่นให้แสวงหาความร่วมมือกับส่วนอื่น (Governance) ในมิติทางการเมืองจะเห็นว่าเป็นการเร่งสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นในระดับตำบลมากกว่าการส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่นในระดับที่ใหญ่กว่า อีกทั้งยังเกิดการประนีประนอมกับนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วนักการเมืองยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะหมดวาระของอบต. นอกจากนี้ในเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งของเทศบาลตำบล ยังเป็นการจำลองเขตเลือกตั้งทางการเมืองระดับชาติลงไปในพื้นที่อีกด้วย สำหรับข้อสังเกตในมิติทางการบริหาร ปัญหาทางการบริหารท้องถิ่นยังคงปรากฏอยู่ไม่ได้สูญสิ้นไปกับอบต.แต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันการจัดตั้งอบต.เป็นเทศบาลตำบล ไม่ได้มีหลักประกันใดๆเลย ว่าเมื่อจัดตั้งแล้วจะทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้นตราบดีที่งบประมาณที่จัดสรรให้กับท้องถิ่นยังคงไม่เปลี่ยนแปลง อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลแทบไม่มีความแตกต่างกับอบต. สำหรับประเด็นมิติด้านกฎหมายนั้น อาจพิจารณาถึงประเด็นปัญหาและแนวทางในการเปลี่ยนแปลงฐานะที่ผ่านมาซึ่งไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. นั้น ก็ชัดเจนว่าเป็นการบังคับให้อบต.เป็นเทศบาลตำบลพร้อมกัน แม้จะมีอบต.หลายแห่งที่ไม่มีความพร้อมก็ตาม

ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อพิจารณา ดังนี้ ประการแรก มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะจัดตั้งอบต.ทั้งหมดทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทั้งที่หลายอบต.ยังไม่มีความพร้อม ประการที่สอง รัฐควรใส่ใจปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่นที่มีอยู่มากกว่าการที่จะปฏิรูปเฉพาะตัวโครงสร้างองค์กรหรือไม่ ประการที่สามควรให้การจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนจริงๆไม่ใช่เป็นการสั่งการอย่างที่เป็นอยู่ ประการที่สี่ แม้มีกระบวนการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลยังมีประเด็นปัญหาเรื่องการรับฟังความเห็นจากประชาชน กรณีเช่นนี้เป็นการรวบรัดและลัดล้นเกินไปหรือไม่ และประการสุดท้าย จะเกิดความท้าทายเรื่องความเป็นตัวแทนของประชาชนอันเนื่องมาจากการแบ่งเขตในการเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบล

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

¹ ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น ร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ.... (กันยายน 2555) อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถึงปัจจุบัน (เมษายน 2556) กฎหมายฉบับนี้ก็ดูจะถูกลดความสนใจลง นอกจากนี้กฎหมายท้องถิ่นหลายฉบับที่ต้องตราตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ไม่มีความคืบหน้าเช่นกัน เพราะจุดสนใจสำคัญของนักการเมืองระดับชาติอยู่ที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นหลักนั่นเอง

บทนำ

ช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2555 ในขณะที่ประเทศไทยกำลังงวงวยอยู่กับการเฉลิมฉลองครบรอบ 80 ปีแห่งการสถาปนาระบบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศ (ถึงแม้จะดูไม่คึกคักมากนักก็ตาม) ขณะเดียวกันนั้นก็ยังมีกระแสข่าวออกมาจากกระทรวงมหาดไทย² ว่าให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศดำเนินการสำรวจความพร้อมหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ท่ามกลางความสับสน มึนงง และไม่ทราบรายละเอียดที่แน่ชัดขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ประหนึ่งว่าเกิดการจัดตั้งเทศบาลตามพรบ.จัดระเบียบเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 ที่มีการยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่งเป็นเทศบาลตำบลในขณะนั้น

อย่างไรก็ตามกระแสเช่นนี้มีได้เป็นเรื่องใหม่แต่ประการใดสำหรับการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทย กล่าวคือ เมื่อครั้งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆในช่วง พ.ศ. 2475 นั้น ศาสตราจารย์ปริดี พนมยงค์ ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่า (สันติสุข อ่างถึงโน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542: 40) **“เราจะได้ยกตำบลทุก ๆ ตำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น...โดยวิธีนี้ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมืองได้เต็มกำลัง”** หรือก่อนหน้านี้คือข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ที่ได้แถลงในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2554 ว่า “ในอนาคต ควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล” ทั้งนี้ในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็มีการเรียกร้องของสมาคมท้องถิ่นในเรื่องการจัดตั้งเทศบาลในรูปแบบใหม่ กล่าวคือ เมื่อคราวมีการประชุมแกนนำนายก อบต.ทั่วประเทศ ของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (มติชน, 2553: 8) มีข้อเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะอบต. เป็นเทศบาลตำบล (เทศบาลชนบท) เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ โดยไม่กระทบกับโครงสร้างของสมาชิก อบต.ที่มีอยู่เดิมในแต่ละตำบล เพื่อให้การแบ่งงบประมาณประเภทอุดหนุนมีความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม นายไพโร พัฒโน นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) กล่าวว่า (มติชน, 2553: 8) **“การยกฐานะ (เป็นเทศบาลชนบท-ผู้เขียน) เพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเป็นเรื่องปลายเหตุ หากเป็นไปได้ อบต.ทั่วประเทศควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (รูปแบบทั่วไป-ผู้เขียน) ทั้งหมดจะเหมาะสมกว่า (เทศบาลชนบท-ผู้เขียน)”** (เทศบาลชนบทเป็นข้อเรียกร้องของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณระหว่าง

² หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0890.2 / ว 2532 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2555 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ให้ทำการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลพ.ศ....และให้รายงานผลต่อกระทรวงมหาดไทย ภายในวันที่ 25 มิถุนายน 2555

อบต.กับเทศบาล โดยให้เหตุผลว่าคุณภาพชีวิตของประชาชนควรได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ในส่วนโครงสร้างและที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่เปลี่ยนแปลงยังคงยึดรูปแบบของอบต.)

หากพิจารณากันให้ถ่องแท้แล้ว รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่เกิดขึ้นล้วนมีพัฒนาการและความเป็นมาตามกระแสทางการเมืองในฐานะที่เป็นแหล่งอำนาจในการกำหนดและควบคุมสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) การปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) การปกครองรูปแบบเทศบาลหรือการปกครองรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญด้วยกันทั้งสิ้น เพราะในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน และเป็นแหล่งเรียนรู้การปกครองของในระดับประชาธิปไตยของประชาชน ในฐานะที่ใกล้ชิด ทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน หากแต่ที่ผ่านมามักจะประสบปัญหาในทำนองว่า อำนาจที่กระจายไปจากส่วนกลางจะอยู่กับตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่น มากกว่าที่อำนาจดังกล่าวจะถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง³ การที่รัฐกระจายอำนาจจากส่วนกลางกลับมากระจุกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ ย่อมไม่ใช่วิถีที่จะนำพาท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายที่ให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้อย่างแน่นอน

บทความนี้ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตบางประการในการที่รัฐบาลพยายามเร่งดำเนินการให้เกิดการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยฉับพลัน หรือที่ผู้เขียนเรียกว่าเป็นการเนรมิตเทศบาลของรัฐ ว่าทำไมรัฐจึงต้องมีความพยายามในการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นให้มีความเป็นรูปแบบเดียวกัน ซึ่งน่าจะช่วยให้เห็นหรือเข้าใจถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแวดวงการปกครองท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้ยกพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก่อน เพื่อจะทำให้เห็นภาพรวมและความเป็นมาของพลวัตรการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบเทศบาล จากนั้นผู้เขียนจะอธิบายถึงข้อสังเกตของผู้เขียนต่อปรากฏการณ์การในความพยายามเนรมิตเทศบาลของรัฐบาลและประเด็นที่ควรพิจารณา ดังจะได้บรรยายต่อไป

พลวัตรการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

การจัดตั้งหรือการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความน่าสนใจในการจัดการปกครองของรัฐสมัยใหม่ที่มีปรัชญา ดังที่บุญวงศ์ นิลวงศ์ (2522: 13-14) ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534: 11) ประหยัด หงส์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529: 107) รวมถึง วุฒิสาร ตันไชย (2547: 1) ที่ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไปในการทำนองว่า รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง

³ เช่น การศึกษาเชิงประจักษ์ของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2553) ที่สะท้อนให้เห็นว่าแท้จริงแล้วอำนาจของประชาชนในการเข้าถึงงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 19 ของงบประมาณทั้งหมดในอบต. หรือบทสะท้อนของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) (2554: 95) ที่ชี้ว่าอำนาจกระจุกตัวที่ตัวผู้บริหารและข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าถึงมือประชาชน

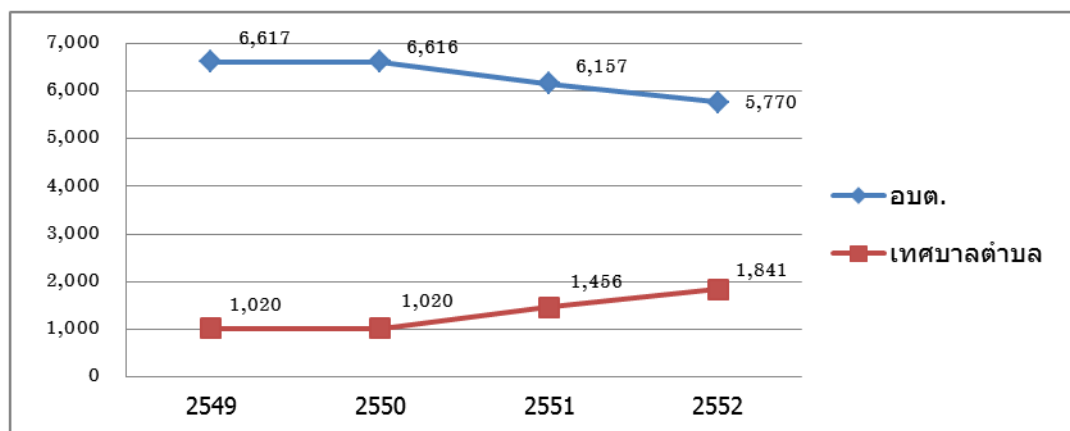
ของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงเกิดการจัดตั้งหรือให้มืองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น ซึ่งในระยะแรกการจัดตั้งหน่วยในการปกครองตนเอง มีหน้าที่สำคัญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน แต่ในปัจจุบันท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่

หลายทศวรรษที่ผ่านมามีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นการนำพาความเจริญไปสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้การยกฐานะรวมทั้งการจัดตั้งเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการปรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่น โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นเสมือน ห้องเรียนประชาธิปไตย ที่ทำให้ประชาชนรู้จักและเข้าใจในความหมายของประชาธิปไตย (วุฒิสภา ต้นไชย, 2552: 114) ทั้งนี้หากพิจารณาพลวัตของการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต.เป็นเทศบาลตำบล สุทธราชย์ ชอบยศ (2554ก: 2-3) เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น เปรียบเสมือนคลื่นที่กระทบต่อท้องถิ่นโดยมีสามคลื่นด้วยกัน เริ่มต้นจากคลื่นลูกแรก คือภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่นับว่าเป็นการยกฐานะเป็นเทศบาลครั้งแรกของประเทศไทย ซึ่งภายหลังก็มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีไม่มากนักก็ตาม กล่าวคือในปี พ.ศ. 2476-2535 มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพียง 134 แห่ง (ปี 2535) และในบางช่วงเวลาก็ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเลย นานติดต่อกันหลายปี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537: 75)

ส่วนคลื่นลูกที่สอง คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 อันเป็นกาลอวสานรูปแบบสุขาภิบาลในประเทศไทย โดยได้เกิดเทศบาลขึ้นทั้งสิ้น 1,129 แห่ง ในจำนวนนี้มีเทศบาลตำบลถึง 1,031 แห่ง (กรมการปกครองอ้างถึงใน ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและชุลีพร เดชขำ, 2543: 75) ซึ่งก่อนหน้านี้ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีเทศบาลเพียง 149 แห่งเท่านั้น (กรมการปกครอง อ้างถึงในโกวิทย์ พวงงาม, 2552: 192) โดยในจำนวนนี้มีเทศบาลตำบลเพียง 51 แห่ง และคลื่นลูกที่สาม คือหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 อันเป็นการเปลี่ยนสาระสำคัญของการจัดตั้งเทศบาลจากเดิมที่การยกฐานะจาก อบต.ขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายกำหนดให้ตราเป็น*ประกาศกระทรวงมหาดไทย* ในทางกฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวงมีความสะดวกและรวดเร็วในกระบวนการร่างมากกว่า ซึ่งในการยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในปัจจุบันก็ยังคงใช้ตามพระราชบัญญัติฉบับข้างต้น ส่งผลให้ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น 2,006 แห่งซึ่งเทศบาลตำบลมีจำนวนถึง 1,841 แห่ง⁴ และหากพิจารณาในความต่อเนื่องระหว่างปี 2543-2551 มีการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลถึง 485 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551: 28) การเพิ่มขึ้นของเทศบาลดังกล่าวนี้ถือเป็นพัฒนาการที่มีความต่อเนื่อง อย่างเป็นพลวัต ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่เกิดขึ้นมา

⁴ ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภายหลังจากเทศบาล ก็มีจำนวนมากถึง 5,770 แห่ง (ปี 2552) ซึ่งมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องแต่ก็ยังมีจำนวนมากพอสมควร ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงจำนวนอปต.ต่อเทศบาลตำบล พ.ศ. 2549-2552

แหล่งที่มา : สุนทรชัย ขอบยศ (2554ก: 3)

ข้อสังเกตบางประการ : เมื่อรัฐจะเนรมิตรเทศบาลตำบลทั่วประเทศ

ในการพิจารณาข้อสังเกตในการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ.... นั้น ผู้เขียนขอมองหรือสังเกตในเชิงวิชาการ เชิงการเมือง เชิงการบริหารและข้อสังเกตเชิงกฎหมาย โดยผู้เขียนจะได้บรรยายอธิบายที่ละประเด็นดังนี้

1) ข้อสังเกตในเชิงวิชาการ

1.1) บทสะท้อนอำนาจรัฐสมัยใหม่ในการสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจุดกำเนิดในการปกครองท้องถิ่นหรือการให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547: 15-17) ได้อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีแนวคิดหลักๆที่อธิบายความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 2 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

แนวคิดแรก คือ แนวคิดแบบจารีตนิยมหรือประเพณีนิยม (Traditionalist Perspective) ซึ่งมีความคิดความเชื่อที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณและอาจมีมาตั้งแต่สมัยโบราณและอาจมีมานับตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้นในโลก เช่น มีมาตั้งแต่สมัยกรีก สมัยโรมันหรือก่อนหน้านั้น ในกรณีประเทศไทยก็อาจอธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนสมัยสุโขทัย เช่น การปกครองระดับหัวเมือง ระบบเวียง วัง คลัง นา เป็นต้น แนวคิดในกลุ่มนี้จะเน้นการปกครองที่ไม่เป็นทางการซึ่งเกิดขึ้นและกระจายทั่วทุกสังคม มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Self Government)

แนวทางการคิดที่สอง เป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับแนวทางแรก ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาไม่นาน คาบเกี่ยวกับช่วงที่ประชาธิปไตยได้รับความสำคัญ แนวคิดนี้จะเน้นไปที่บทบาทที่สำคัญของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น นั่นคือหากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นก็ไม่มีมีการปกครองท้องถิ่นตามมาเช่นเดียวกัน หากรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมก็จะมีสถานะไม่เป็นทางการหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการซึ่งดำรงอยู่ในรัฐสมัยใหม่เท่านั้น สอดคล้องกับบุญรงค์ นิลงค์ (2522: 15-16) รวมถึงประยัด หงส์ทองคำและ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529: 237) ได้กล่าวถึงหลักแนวคิดการปกครองท้องถิ่นว่า รัฐเท่านั้นที่ก่อการปกครองท้องถิ่น หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “Local Government Is a Creature of the State” นั่นเอง

ดังนั้นกรณีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลทั่วประเทศนั้นจึงสอดคล้องอย่างยิ่งกับแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยมโดยให้ความสำคัญกับรัฐในฐานะผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้คือการจัดตั้งเทศบาลตำบลนั่นเอง

1.2) บทสะท้อนทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบประนีประนอม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหากกล่าวถึงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ก็จะมีการพิจารณาจากสามกลุ่มหลักๆด้วยกัน⁵ กล่าวคือ กลุ่มแรกไม่สนับสนุนให้มีการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นการไม่เชื่อมั่นในระบบตัวแทนและยังเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นขัดกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ส่วนในกลุ่มที่สองเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นควรมีการส่งเสริมและให้ความสำคัญอย่างเต็มที่ เพราะการปกครองท้องถิ่นคือพื้นฐานของประชาธิปไตย ควรมีการให้อิสระอย่างเต็มที่กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนกลุ่มที่สามเห็นว่า สมควรให้มีการปกครองท้องถิ่นได้แต่ต้องได้รับการกำกับดูแลจากรัฐอย่างเข้มข้น การจะจัดตั้ง ยุบเลิก หรือดำเนินการใดๆรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว

สำหรับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นก็ถือว่าเป็นลักษณะประนีประนอม หรือเข้ากลุ่มทฤษฎีที่สาม ที่รัฐให้มีการปกครองท้องถิ่นได้แต่ต้องได้รับการควบคุมดูแลจากรัฐ แต่ก็จะไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองมากนัก เพราะรัฐกำกับควบคุมมากเกินไปมิได้ปล่อยให้ไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน หากแต่เป็นเจตนารมณ์ของประชาชนตามที่รัฐชี้้นำไม่ใช่ประชาชนชี้้นำรัฐแต่อย่างใด

ปรากฏการณ์การใช้อำนาจสถาปนาท้องถิ่นโดยฉับพลันได้เกิดขึ้นมาแล้วในปี พ.ศ. 2542 อันเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด อันเป็นความฉกฉุนทำให้เกิดความไม่พร้อมในการบริหารงานเทศบาล งานศึกษาที่สำคัญคืองานของไพรัช ตระการศิรินนท์ และคณะ (2546: ข-ฉ) แห่งภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ปัจจุบันยก

⁵ สามารถพิจารณาเพิ่มเติมได้จากงานเขียนของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551ข; 2553) ซึ่งอธิบายไว้อย่างชัดเจน

ฐานะเป็นคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาเทศบาลตำบล ที่ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลในภาคเหนือตอนบน โดยศึกษาเทศบาลตำบลจำนวน 4 แห่งซึ่งนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญโดยแบ่งออกเป็น 3 มิติหลักด้วยกันกล่าวคือ 1) ปัญหาในมิติทางการเมืองและสังคม เช่น ภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็งพอ 2) ปัญหาในมิติมุมมองเชิงกฎหมาย เช่น ท้องถิ่นยังขาดความเป็นอิสระและถูกควบคุมโดยรัฐอยู่มากอีกทั้งกลไกที่ช่วยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมยังมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และ 3) ปัญหาในมิติทางการบริหารและการคลัง เช่น การจัดรูปแบบเทศบาลที่ใช้รูปแบบเดียวกันทำให้เทศบาลขนาดเล็กไม่สามารถปฏิบัติงานได้ อีกทั้งยังมีข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำและปัญหาทางการคลังที่ไม่มีความสมดุลกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายซึ่งประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็พิจารณาเฉพาะกรณีสุขาภิบาลเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้นซึ่งปัจจุบันรูปแบบสุขาภิบาลได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่ก็ดูเหมือนว่าปัญหาดังกล่าวยังตามมาหลอกลอนเทศบาลอยู่ตลอดเวลา

1.3) เป็นรัฐที่เน้น *Government* มากกว่า *Governance* ซึ่ง Anwar Shah and Sana Shah (2006: 1-2) ได้อธิบายความหมายของคำว่า การบริหารจัดการท้องถิ่น (Local governance) โดยพยายามชี้ให้เห็นความแตกต่างกับคำว่า Local government ว่าเป็นเรื่องสถาบันการปกครองที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น อาจเกิดขึ้นจากการสถาปนาโดยรัฐธรรมนูญระดับชาติ (National constitutions) (ประเทศบราซิล เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น สวีเดน) หรือเกิดจากรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (State constitutions) (เช่น ประเทศออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา) หรือเกิดจากกฎหมายที่ตราโดยสถาบันนิติบัญญัติระดับสูงของรัฐบาลกลาง (เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศอังกฤษ และประเทศอื่นๆซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย) หรือเกิดจากสถาบันนิติบัญญัติระดับจังหวัดหรือระดับรัฐ (ประเทศแคนาดา ประเทศปากีสถาน) หรือเกิดจากคำบัญชาของฝ่ายบริหาร (เช่น กรณีประเทศจีน) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเน้นไปที่นิติเชิงภูมิศาสตร์หรือเชิงพื้นที่ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน

ในขณะที่ Local governance นั้นนอกจากจะมีลักษณะที่เป็นทางการแล้วยังมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยบทบาทที่ไม่เป็นทางการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Role of informal norms) เน้นเรื่องเครือข่ายในการบริหารงาน (Networks) ให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชน (Community organization) และกลุ่มสมาคมต่างๆในการมีส่วนร่วมในการดำเนินการและมีการติดต่อปะทะสังสรรค์กันระหว่างประชาชนกับประชาชน ประชาชนกับรัฐ โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการส่งมอบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าคำว่า Local governance นั้นกินความกว้างขวางกว่าความเป็นทางการที่ก่อตั้งท้องถิ่นโดยบัญญัติไว้แต่เพียงในรูปของกฎหมาย หากแต่ Local governance จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีชีวิตชีวามากขึ้น มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางการเมืองในระดับ

ท้องถิ่นมากขึ้น โดยการให้ความสำคัญกับกลุ่มองค์กรต่างๆที่มีในท้องถิ่นมากขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียงองค์กรเดียวที่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และจะประสบความสำเร็จได้ หากแต่ต้องอาศัยค่านิยมร่วมกันในการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรในการเสริมการเรียนรู้ในการปกครองตนเองของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยอมรับและผสมผสานประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับกลุ่มองค์กรต่างๆ อันเป็นปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินการเพื่อสร้างพื้นที่ของประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เกิดขึ้น ซึ่งคำว่า**ท้องถิ่น**นี้ คณะกรรมการปฏิรูป (2554: 96) ได้อธิบายชัดเจนว่ามีความหมายกว้างขวาง ซึ่งหมายความรวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคม

ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมานับจากมีการกระจายอำนาจตามที่บัญญัติอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญ 2550) นั้นการกระจายอำนาจค่อนข้างที่จะได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวังตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โปรดสังเกตเจตนารมณ์ตามกฎหมายโดยเน้นที่คำว่า **กระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็ชัดเจนว่าอำนาจที่กระจายไปอยู่กับตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่น มากกว่าที่อำนาจดังกล่าวนั้นจะทะลุทะลวงถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง การที่รัฐกระจายอำนาจจากส่วนกลางกลับมากะจุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ ย่อมไม่ใช่วิถีที่จะนำพาท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายที่ให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้อย่างแน่นอน

ดังนั้นจึงเป็นความพยายามของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่ต้องการเน้นความสำคัญคำว่าท้องถิ่นซึ่งไม่ได้มีเฉพาะตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงองค์กรเดียวที่เข้าถึงแหล่งอำนาจที่กระจายมาจากส่วนกลาง หากแต่ต้องอาศัยอำนาจของกลุ่มภาคประชาสังคม องค์กรชุมชนและภาคประชาชน ที่ต้องเข้ามาเป็นตัวแสดงในพื้นที่เชิงอำนาจในท้องถิ่น อันเป็นการพิสูจน์ว่าอำนาจที่กระจายไปนั้นได้ถึงมือประชาชนโดยผ่านกลไกกลุ่มหรือองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในท้องถิ่นนั้น

จะเห็นได้ว่ารัฐจะเน้นเฉพาะเรื่องความเป็นสถาบันการปกครองที่ไม่ได้มีชีวิตจิตใจ เป็นการปกครองท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ นั่นคือหากจะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ต้องตั้งหน่วยท้องถิ่นขึ้นมา แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับสาระที่แท้จริงของการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนมากนัก กรณีการจัดตั้งอบต.เป็นเทศบาลตำบลนี้ชัดเจนว่า รัฐไม่ได้ต้องการให้ประชาชนเรียนรู้และตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่ถูกต้องรอบด้านและครอบคลุม หากแต่ยังมีลักษณะ**ทางการสั่งมาว่าอยู่** (Top-Down Approach) หรือเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐมากกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน นอกจากนี้ การส่งเสริมให้องค์กรภาคสังคมอื่นเข้าร่วมในกิจการท้องถิ่นก็ยังจำกัดอยู่ ซึ่งแนวคิด Governance ยังเป็นเรื่องที่ทำทนายของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มาก

2) ข้อสังเกตในเชิงการเมือง

2.1) การเร่งสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นในระดับตำบลมากกว่าการส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่นในระดับที่ใหญ่กว่า ในประเด็นนี้มีความชัดเจนมานานแล้วนับจากการขับเคลื่อนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 แต่ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองแต่กับเบี่ยงเบนความสนใจไปที่การสร้างการปกครองในระดับตำบลคือการสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งธนศวร์ เจริญเมือง เห็นว่าเป็นความล้มเหลวของกระบวนการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่เน้นท้องถิ่นระดับล่างแต่ไม่สนใจท้องถิ่นระดับบน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการจัดตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (ธนศวร์ เจริญเมือง, 2548 ; 2551ก: 30 ; อัครกมล วงศ์ปรีดี, 2548: 49)

ในช่วงระยะเวลาต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีความพยายามจากหลายฝ่ายในการเสนอรัฐบาลให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือเมืองพิเศษขึ้นหลายแห่ง ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 (3) ที่ต้องการเน้นให้มีการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น เช่น นครแม่สอด เมืองภูเก็ต นครแหลมฉบัง นครเชียงใหม่ แต่ก็ปรากฏว่าไม่ได้มีความคืบหน้าในการจัดตั้งเมืองเหล่านั้นให้สามารถจัดการปกครองแบบพิเศษแต่อย่างใด การให้ความสนใจประเด็นการจัดตั้งเทศบาลตำบลของกระทรวงมหาดไทย คงเป็นช่องทางใหม่ในการเลี้ยงที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเน้นไปที่ฐานการปกครองระดับล่างก่อน โดยมีได้ปล่อยให้มีการจัดการปกครองตนเองรูปแบบพิเศษนำร่องก่อนแม้แต่เพียงเมืองหรือจังหวัดเดียว

นอกจากนี้เข้าใจว่าจุดสำคัญประการหนึ่งที่เร่งดำเนินการคือ เพื่อลดปัญหาจำนวนสมาชิก อบต. ที่มากเกินไป ซึ่งเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วก็จะทำให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียง 12 คน (จากสองเขตเลือกตั้ง เขตละ 6 คน) ทั้งนี้ นายวิจารณ์ กุลชนะรัตน์ นายกสมาคมข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แห่งประเทศไทย กล่าวว่า กรณีกระทรวงมหาดไทยจะยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั่วประเทศเป็นเทศบาลตำบล (ทต.) จะทำให้มีสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) ตำบลละ 12 คน ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั่วประเทศประหยัดงบประมาณจ่ายค่าตอบแทน ส.อบต. ปีละกว่า 3,500 ล้านบาท (มติชน, 2555: 8)

2.2) การประนีประนอมกับนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วนักการเมืองยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะหมดวาระของอบต. ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่ปรากฏในร่างกฎหมายจัดตั้งอบต. เป็นเทศบาลตำบล อันจะเป็นการสร้างการยอมรับและลดการสูญเสีย

งบประมาณในการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งใหญ่ก็เป็นได้ ที่สำคัญนักการเมืองท้องถิ่นสามารถวางแผนในการเลือกตั้งได้โดยใช้ระยะเวลาที่เหลืออยู่กำหนดยุทธศาสตร์และบริหารงานท้องถิ่นเพื่อสนองตอบประชาชนให้มากที่สุดเพื่อจะได้กลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้ง การจัดตั้งเทศบาลตำบลโดยไม่ให้มีการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น นับเป็นความลงตัวทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติที่ต้องการให้เกิดการจัดตั้งอบต.เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด กับนักการเมืองในระดับท้องถิ่นที่สามารถปฏิบัติงานต่อไปได้จนกว่าจะหมดวาระการดำรงตำแหน่งขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3) เป็นการจำลองเขตเลือกตั้งทางการเมืองระดับชาติลงไปในพื้นที่ เพราะมีการแบ่งเขตที่ใหญ่ขึ้น ต่อไปนี้เมื่อมีการเปลี่ยนสู่ระบบการเลือกตั้งของเทศบาลตำบล ในเบื้องต้นต้องเข้าใจก่อนว่าอบต.โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในชนบท เมื่อทำการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลก็ยกพื้นที่ทั้งตำบลเป็นเขตเทศบาล จากสภาพเดิมที่มีหมู่บ้านต่างๆกระจาย และมีส่วนแยกแต่ละหมู่บ้านตามโครงสร้างของอบต. แต่วิธีการแข่งขันทางการเมืองจะเปลี่ยนไปสู่การรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นในทางการเมืองแล้วการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เสมือนเป็นการจำลองประชาธิปไตยในระดับชาติลงไปในระดับท้องถิ่น ซึ่งจากเดิมเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมากก็เป็นการแข่งขันแบบอิสระ เพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านและทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การรวมกลุ่มทางการเมืองในระดับท้องถิ่นทำให้นักการเมืองท้องถิ่นทั้งผู้บริหารและสมาชิกเริ่มมีแนวทางในการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูล สนับสนุนฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพราะในอนาคตกลุ่มที่จะเข้ามาในสภา หากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับนายกเทศมนตรี ก็จะช่วยแก่การบริหารจัดการ แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองเช่นนี้ เกิดจากการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะเงื่อนไขทางกฎหมายที่มีการกำหนดเขตการเลือกตั้งออกเป็นสองเขตเลือกตั้ง

การรวมกลุ่มดังกล่าวนี้ไม่ได้มีผลตามกฎหมาย นั้นหมายความว่าผู้สมัครจะสมัครแบบรวมกลุ่มหรือจะสมัครแบบผู้สมัครอิสระก็ได้ การเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งจากที่เป็นอบต.จะยึดเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง แต่เมื่อเป็นเทศบาลตำบลก็จะยึดตามการแบ่งเขตตามสัดส่วนความเหมาะสมของจำนวนประชากร เพื่อแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อแบ่งเป็นเขตในลักษณะดังกล่าวก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจำนวน 12 คนการกำหนดเขตการเลือกตั้งลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความพยายามในการสร้างกลุ่มทางการเมืองเพื่อแสดงบทบาทอาสาสมัครในการเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งในระยะเริ่มต้นมีความพยายามในการคัดสรรบุคคลากรที่เป็นตัวแทนทุกหมู่บ้านในเขตเลือกตั้งของตน เพื่อร่วมวงการเมืองด้วยกัน

สุนทรชัย ขอบยศ (2554ก) เห็นว่า การรวมกลุ่มทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากที่ได้กล่าวในข้างต้น ทำให้บรรยากาศในการแข่งขันทางการเมืองมีความรุนแรงขึ้น มีการใช้ค่าตอบแทนในการเลือกตั้งซึ่งมีการให้สูงขึ้น กล่าวได้ว่าในช่วงเลือกตั้งนั้นเป็นช่วงที่เงินสะพัดมากในชุมชน นอกจากจะใช้กลวิธีแบบ

ธนกิจการเมืองแล้วยังต้องอาศัยกลไกอื่นอีก กล่าวคือ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กันแบบเครือญาติของผู้สมัครเองซึ่งจะได้คะแนนอย่างแน่นอน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มหัวคะแนนที่เป็นฐานเสียง โดยเหตุที่เกิดหัวคะแนนที่ดูเหมือนจะเป็นการจำลองจากการเลือกตั้งระดับชาติ เพราะพื้นที่เป็นเขตเลือกตั้งมีหลายหมู่บ้านจึงจำเป็นต้องอาศัยหัวคะแนน ในเขตหมู่บ้านนั้นๆด้วย

3) ข้อสังเกตในเชิงการบริหาร

3.1) ปัญหาทางการบริหารท้องถิ่นยังคงปรากฏอยู่ไม่ได้สูญสิ้นไปกับอบต.แต่อย่างใด เมื่อพิจารณาในร่างกฎหมายจัดตั้งอบต.เป็นเทศบาลแล้วอาจเข้าใจได้ว่าปัญหาต่างๆจะหมดสิ้นไป และทุกสิ่งของเทศบาลล้วนมีแต่สิ่งดีๆ อันเป็นภาพมายาคติที่ต้องพิจารณาอย่างมีสติ กล่าวคือ ด้วยตัวองค์การเทศบาลที่เกิดขึ้นพร้อมกับการสถาปนาระบบประชาธิปไตย มีงานศึกษาหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาซ้ำซากของการบริหารงานเทศบาล เช่นงานของ ประหยัด หงส์ทองคำและพรรคดี ผ่องแผ้ว (2529) แต่อย่างไรก็ตามก็ได้หมายความว่า การบริหารที่ดีของเทศบาลไม่มีเลย แต่ในที่นี้ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่าปัญหามีได้ตายไปกับโครงสร้างอบต.แต่อย่างใด

ทั้งนี้ปัญหาที่เป็นอยู่ในที่นี้ เช่น ปัญหาเรื่องอิทธิพลท้องถิ่น เรื่องความรุนแรงทางการเมืองที่ไม่ได้เล่นให้เป็นไปตามกติกาทางการเมือง ปัญหาเรื่องการคอร์รัปชัน (ซึ่งก็ไม่ได้มีเฉพาะในระดับท้องถิ่น) ปัญหาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น ปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่น ปัญหาเรื่องการควบคุมดูแลจากรัฐบาล และราชการส่วนภูมิภาคจนทำให้ขาดหลักแห่งความเป็นอิสระที่แท้จริง ปัญหาเหล่านี้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากงานของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2552) วีระศักดิ์ เครือเทพ (2553) เชิงชาญ จงสมชัย (มปป.) หรืองานของสุนทรชัย ขอบยศ (2554ข) เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไทยต้องเผชิญกับความท้าทายกับปัญหาตลอดเวลานั่นเอง

3.2) การจัดตั้งอบต.เป็นเทศบาลตำบล ไม่ได้มีหลักประกันใดๆเลยว่เมื่อจัดตั้งแล้วจะทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้นตราบโดที่งบประมาณที่จัดสรรให้กับท้องถิ่นยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ประกอบกับเมื่อเป็นเทศบาลทั้งหมดก็จะเกิดภาวะการแย่งชิงงบประมาณเช่นเดิม อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพึ่งพิงและอิงอาศัยงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ย่อมทำให้ไม่สามารถพึ่งพาทางการคลังหรือระดมทรัพยากรในท้องถิ่นได้ เมื่ออบต.จะเป็นเทศบาลตำบลนั้นหมายความว่าประเทศไทยจะมีเทศบาลตำบลถึง 7,593 แห่ง (อบต.5,693 แห่ง เทศบาลตำบล 1,900 แห่ง ข้อมูล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2555) ซึ่งเมื่อรวมกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ก็จะมีจำนวน

เทศบาลทั้งสิ้น 7,775 แห่ง ซึ่งในการจัดสรรงบประมาณที่มีจำนวนจำกัด⁶ งบประมาณไม่ได้ตามที่เทศบาลประมาณการไว้ก็เป็นได้ หากเป็นเช่นนั้น เมื่อเทศบาลมีอำนาจหน้าที่บางประการที่เพิ่มขึ้นเช่น เรื่องการทะเบียนราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย ก็อาจประสบปัญหาการบริหารจัดการได้เช่นกัน หรือเทศบาลเดิมอาจมีรายได้ลดลงเพราะต้องเฉลี่ยกับเทศบาลใหม่ ซึ่งย่อมกระทบต่อการบริหารจัดการอย่างแน่นอน

ทั้งนี้ในเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกล่าวได้ว่า ไม่มีความเหมาะสมและไม่เป็นธรรมมาตั้งแต่ต้น เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวน้อยเกินไป แล้วรัฐ (โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ) ใช้อะไรเป็นมาตรวัดค่าของคนในเขตอบต. ว่าควรได้รับงบประมาณอุดหนุนรายหัวเท่าใด ซึ่งหากการจัดสรรงบประมาณยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ เนื่องจากกติกาในการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนยังคงมีลักษณะที่ไม่เป็นระบบและต้องยอมรับความเป็น อบต. และเทศบาลที่มีที่มาแตกต่างกัน ไม่ได้เกิดพร้อมกันซึ่งเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อสนับสนุนเทศบาลและอบต. ยังมีอคติที่เอื้อต่อเมืองมากกว่าชนบทอยู่ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2553: xxv, 177, 201) ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วอำนาจก็แทบไม่ต่างกันในการให้บริการประชาชน ซึ่งดูจะสอดคล้องกับงานของอุดม ทุมโฆสิต (2550: 291-292) ที่ได้ศึกษาความเสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่อปท. ในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาห้าปี (2545-2549) ไม่ได้มีการคำนึงถึงตัวแปรด้านความเสมอภาค ทำให้ผลของการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นไปอย่างเหลื่อมล้ำ กล่าวคือ **องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรน้อยกว่าที่พึงจะเป็นอย่างมาก** ดังนั้นจึงควรปรับปรุงแนวทางในการจัดสรรโดยให้เพิ่มตัวแปรเรื่อง ความเสมอภาคเข้าไปในหลักเกณฑ์ เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อเป็นดังนี้การขอรับเงินจากรัฐบาลหรือส่วนราชการต่างๆ เพื่อนำมาลงทุนจึงเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนในการควบคุมได้ทั้งหมด ซึ่งมีความแตกต่างไปจากการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำมาใช้ในการลงทุนของท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นและขึ้นอยู่กับศักยภาพทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551: 69) รวมทั้งต้องคำนึงถึงกฎระเบียบที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในการดำเนินการด้วย

⁶ เนื่องจากงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรนั้นในช่วงพ.ศ. 2549 เป็นต้นมาที่มีการบัญญัติเงื่อนไขในพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 30(4) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน (2555) อปท. มีสัดส่วนรายได้ต่อรัฐบาลเพียงร้อยละ 25- 27 เท่านั้น

3.3) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลแทบไม่มีความแตกต่างกับอบต. ภารกิจที่เพิ่มขึ้นของเทศบาลตำบล เมื่อได้รับการยกฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบลแล้ว หน้าที่หลักก็เพิ่มเติมขึ้นเพียงสองเรื่องเท่านั้นแต่เป็นเรื่องที่ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชน คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (แต่ถูกบัญญัติให้มีเหมือนกันใน พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาดูอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว อำนาจของเทศบาลกับอบต.คือกลุ่มเดียวกัน

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

(เฉพาะส่วนที่ต้องดำเนินการ)

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล	บทบาทของเทศบาลตำบล
มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้	มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้
1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8) บำรุงรักษาศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร	9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469

ทั้งนี้อำนาจบางประการที่ดูจะโดดเด่นของเทศบาลตำบลคือความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล ในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 นั่นเอง

อนึ่งหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของอบต.กับเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วยิ่งสะท้อนความไม่แตกต่างในอำนาจหน้าที่ระหว่างอบต.กับเทศบาลแต่ประการใด กล่าวคือในมาตรา 16 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลรวมถึงเมืองพัทยาว่ามีอำนาจดังนี้ 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 4) การสาธารณสุขูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ 5) การสาธารณูปการ 6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9) การจัดการศึกษา 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13) การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14) การส่งเสริมกีฬา 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 20) การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22) การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์ 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณะสถานอื่นๆ 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 25) การผังเมือง 26) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28) การควบคุมอาคาร 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 31) กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4) ข้อสังเกตในเชิงกฎหมาย

4.1) ประเด็นปัญหาและแนวทางในการเปลี่ยนแปลงฐานะที่ผ่านมา ซึ่งที่ผ่านมากระบวนการในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะค่อนข้างประสบปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล สุนทรชัย ขอบยศ (2554ก) ชี้ให้เห็นว่า มีปัญหาหลายประการด้วยกันกล่าวคือ ประการแรก ปัญหาที่เกิดจากรัฐ เช่น ความไม่ชัดเจนในตัวหลักเกณฑ์ในการยกฐานะ ปัญหาของการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาค ประการที่สอง ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอปท.ในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การขาดความร่วมมือของอปท.ที่มีอาณาเขตติดต่อกันในการตรวจแนวเขตการปกครอง ประการที่สาม ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล

ตำบล เช่น การไม่ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชน การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของ
 นักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน รวมถึงความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมี
 ส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ และประการสุดท้าย ปัญหาทางการเมืองใน
 กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การใช้อำนาจลงนามของนักการเมือง
 ระดับชาติเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของ
 การเมืองระดับชาติ

ประเด็นปัญหาในการยกฐานะอบต.เป็นเทศบาลเหล่านั้นเป็นข้อบกพร่องในตัว
 กระบวนการอย่างเห็นได้ชัดอยู่แล้ว การเร่งรีบทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ว่า กระบวนการทำให้เป็น
 เทศบาล (Municipalization) ทั้งหมด แม้จะสามารถตัดปัญหาในเรื่องบางเรื่องได้ เช่น การลดลงของ
 จำนวนสมาชิกอบต.ที่มากเกินไป ดังที่ปรากฏในงานศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ
 (2552) ที่เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีจำนวนหมู่บ้านมาก เช่น บางแห่งมี 28 หมู่บ้าน
 บางแห่งมี 25 หมู่บ้าน ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีจำนวนสมาชิกสภา 56 คน และ 50
 คน ตามลำดับ ซึ่งนับว่าเป็นสภาท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมี
 ประชากรมากกว่าสองล้านคน ซึ่งมีสมาชิกสภาเพียง 48 คนหรือ มากกว่าเทศบาลนครหรือเทศบาล
 เมืองซึ่งมีสมาชิกสภาเพียง 24 คน และ 18 คน ตามลำดับ ซึ่งขนาดของสภาที่ใหญ่โดยอ้อมส่งผลกระทบ
 ต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดของสภา
 ใหญ่โตนี้ส่วนทางกับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ ใช้จ่ายประจำจำนวนมากต้อง
 ใช้ไปกับค่าตอบแทนของสมาชิกสภาอบต. และนั่นหมายถึงงบประมาณและงบลงทุนที่จะลงไปสู่
 ประชาชนในพื้นที่ลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามย่อมไม่เป็นการดีแน่หากเร่งรัดกระทำการแบบประชาชน
 ยังไม่ได้เข้าใจในสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง

4.2) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลพ.ศ.

ในร่างกฎหมายฉบับนี้มีทั้งสิ้น 11 มาตรา⁷ด้วยกันโดยเหตุผลสำคัญในการตรา
 กฎหมายฉบับนี้คือ ผู้ร่างเห็นว่าปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลไม่

⁷ อนึ่งเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการร่างกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทย ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยเปลี่ยนชื่อกฎหมายฉบับนี้
 ว่า **ร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ...** และเพิ่มเติมมาอีกสองมาตรา
 คือ มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกหลักเกณฑ์เงินอุดหนุน
 ทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้วในวันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ ให้เทศบาลตำบลที่
 เปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจาย
 อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลไปพลางก่อน จนกว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกหลักเกณฑ์จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ขึ้นใหม่” และมาตรา 9 บัญญัติให้ภายในสิบห้าวันนับแต่ที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกและดำเนินการให้มี
 การประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกเพื่อกำหนดสมัยประชุมสามัญ อนึ่งในร่างกฎหมายฉบับใหม่กลับพบว่ามีการดึงมาตราที่เกี่ยวข้องกับการ
 ทะเบียนราษฎรออกไป ซึ่งร่างเดิมกำหนดให้สำนักทะเบียนอำเภอยังคงมีอำนาจต่อไปจนกว่าเทศบาลตำบลใดจะพร้อมจึงขออนุญาตจาก

เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อลดการกระจุกตัวของเมือง กระจายความเจริญ สร้างความเท่าเทียมในพื้นที่ชนบทให้ได้รับโอกาสในการพัฒนามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นประกอบกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะได้ครอบคลุมมากกว่า สมควรจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาลตำบล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น

โดยมีการกำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกฉบับตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2537 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546 อันเป็นการถอดรากถอนโคน อบต.ให้ดับสิ้นไปจากสังคมไทย และจะเหลือเพียง อบจ.เทศบาลและการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษเท่านั้น

ส่วนเรื่องการจัดการทรัพย์สินนั้นให้โอนบรรดากิจการ งบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ สิทธิเรียกร้อง พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างและพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเดิม ไปเป็นของเทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้น สิทธิประโยชน์ต่างๆ ได้รับเช่นเดิม อีกทั้งยังกำหนดให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และเลขานุการสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลที่ได้รับจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือวาระที่เหลืออยู่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และเลขานุการสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลที่ได้รับจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับค่าตอบแทนรายเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินค่าตอบแทนพิเศษ ในอัตราขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เคยได้รับเดิมไปพลางก่อน จนกว่าจะครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือวาระที่เหลืออยู่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็ดูจะไม่เป็นการกระชั้นชิดในเรื่องชั่วคราวทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากนักเพราะยังคงมีเวลาเตรียมการซึ่งช่วยเลือกตั้งครั้งใหม่ของเทศบาลได้อยู่

ทั้งนี้จุดสนใจสำคัญคือ ให้สำนักทะเบียนอำเภอปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรไปตามเดิม ก่อน จนกว่าเทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมจึงประกาศจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่าเดิมที่นั่นงานด้านทะเบียนราษฎร ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 มาตรา 8(5) ได้บัญญัติให้มีสำนักทะเบียนท้องถิ่น มีนายทะเบียนท้องถิ่น

นายทะเบียนกลาง (อธิบดีกรมการปกครอง) ให้มีสำนักทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากกฎหมายทะเบียนราษฎร (2534) ที่กำหนดให้เทศบาลสามารถดำเนินการด้านการทะเบียนราษฎรได้ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นนายทะเบียนท้องถิ่น ทั้งนี้สามารถพิจารณาเพิ่มเติมได้จาก เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “ยกฐานะ อบต.เป็นเทศบาลตำบลทั่วประเทศผลกระทบและข้อพึงระวัง” โดยสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วันที่ 20 กันยายน 2555

และผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น เป็นนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ให้ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการเขต ปลัดเมืองพัทยาหรือหัวหน้าของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นนายทะเบียนท้องถิ่น และอาจมอบอำนาจ ให้รองปลัดเทศบาล ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต รองปลัดเมืองพัทยา หรือรองผู้ช่วย หัวหน้าผู้บริหาร ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนท้องถิ่นได้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าอำนาจนายทะเบียนราษฎรจะอยู่ที่ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการเขต ปลัดเมืองพัทยาหรือหัวหน้าของหน่วยการปกครองท้องถิ่น (ซึ่งอาจรวมถึงปลัดอบต.ด้วย แต่ต้องได้รับการอนุมัติจัดตั้งสำนักทะเบียนจากผู้อำนวยการทะเบียนกลาง (อธิบดีกรมการปกครอง) เสียก่อนจึงจะมีอำนาจในการบริหารงานทะเบียน (มาตรา 9) ทั้งนี้หากทำการยกฐานะอบต.เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดนั้นย่อมหมายความว่าอำนาจด้านการทะเบียนราษฎรของประชาชนในระดับตำบลจากเดิมที่เป็นของกรมการปกครอง จะถูกโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลโดยอัตโนมัติตามอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลซึ่งทำหน้าที่นายทะเบียนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 นั้นเอง

ทั้งนี้ในบันทึกท้ายร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ.ได้สรุปเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบลไว้ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบลักษณะองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล

ที่	ประเด็น	องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1	จำนวนสมาชิกสภา	หมู่บ้านละ 2 คน	12 คน
2	เขตเลือกตั้ง	ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง	แบ่งเป็น 2 เขตเลือกตั้ง
3	การเลือกตั้งสมาชิกสภา	เลือกได้ไม่เกิน 2 คน	เลือกได้ไม่เกิน 6 คน
4	ผู้กำกับดูแล*	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วย
5	การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่	ลดหย่อนได้ไม่เกิน 5 ไร่	ลดหย่อนได้ไม่เกิน 1 ไร่
6	การกู้เงินสถาบันการเงิน**	ยังไม่สามารถกู้ได้	สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินมาพัฒนาพื้นที่ได้
7	การจ่ายเงินอุดหนุนและเงินเพื่อการลงทุน	ได้รับความเห็นชอบจากสภา	ได้รับความเห็นชอบจากสภาและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ
8	การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการชดเชยที่ดินดิน	จะต้องเสนอให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา	สามารถให้บังคับได้เลย
9	เงินอุดหนุนทั่วไป	ได้รับน้อยกว่าเทศบาล ตามสัดส่วนที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ	ได้รับมากกว่า อบต. ตามสัดส่วนที่คณะกรรมการการ

		กำหนดในแต่ละปี	กระจายอำนาจกำหนดในแต่ละปี
10	โครงสร้างส่วนราชการ	กำหนดกรอบอัตรากำลังได้จำกัด	กำหนดกรอบอัตรากำลังได้ครอบคลุมทุกภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ทำให้มีโครงสร้างอัตรากำลังที่ชัดเจนในการรองรับภารกิจ

แหล่งที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2555) เอกสารแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ.

หมายเหตุ : ผู้เขียนขอเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆเพื่อเป็นข้อสังเกตดังนี้

* รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการกำกับดูแลเทศบาลจากเดิมที่สิ้นสุดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ กรณีการสั่งให้ผู้บริหารของเทศบาลพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีการวินิจฉัยความเป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา ว่าสิ้นสุดลงหรือขาดคุณสมบัติหรือไม่ ก็เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายกอำเภอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอได้ หรือกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งยุบสภาเทศบาลตำบลได้ โดยการรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ อันเป็นการกระซำกอำนาจกลับสู่ส่วนกลางอย่างเห็นได้ชัด

**การกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้นกำหนดให้ต้องผ่านการอนุญาตของสภาท้องถิ่นและต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงจะสามารถขอเสนอกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ของท้องถิ่นได้ แต่ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ฝ่ายบริหารที่จะกู้ต้องดำเนินการขอความเห็นจากสภาท้องถิ่นและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 และให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการกู้ในเชิงหลักการแต่ในทางปฏิบัติบอด.ไม่สามารถกู้เงินได้เพราะระยะเวลาจะเข้าสองทศวรรษแห่งการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ไม่ได้มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้อำนาจในการกู้ยืมเงินของอบต.แต่ประการใด

ทั้งนี้อาจศึกษาเพิ่มเติมประเด็นปัญหาการกู้ยืมเงินของอบต.ได้จากงานของผู้เขียน (2555) เรื่อง ปัญหาในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย

ประเด็นที่ควรพิจารณา

1. มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะจัดตั้งอบต.ทั้งหมดทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ผู้เขียนมิได้คัดค้านให้มีการจัดตั้งอบต.เป็นเทศบาลทั้งหมด แต่ผู้เขียนต้องการให้การดำเนินการเป็นไปตามความต้องการของประชาชนจริงๆ มิใช่เป็นไปตามความต้องการของรัฐ หรือเข้าทำนองทางการสั่งมาว่า (ให้ชาวบ้านเลี้ยงเป็ดและสุกร) แต่เพียงอย่างเดียว เพราะการปกครองท้องถิ่นเจตนารมณ์คือให้ประชาชนได้เรียนรู้และสามารถปกครองตนเองได้ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ระหว่างอบต.กับเทศบาลตำบลแล้วแทบไม่ต่างกัน ดังนั้นการจะคงอบต.อยู่แล้วค่อยทยอยเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือจะ

ทำให้เป็นเทศบาลโดยผลของกฎหมายในคราวเดียวกัน ก็คงไม่ต่างกันมากนัก แต่กระบวนการเรียนรู้ของประชาชนอย่างแรกจะมีมากกว่า สนองต่อปรัชญาการจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นมากกว่า

ดังนั้นการตอบคำถามว่าประชาชนจะได้อะไรจากความเป็นเทศบาลตำบลจึงมีความสำคัญมาก ที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบคำถามนี้ให้ได้ ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนทัศนคติแบบการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ หันกลับมาให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

2. รัฐควรใส่ใจปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่นที่มีอยู่มากกว่าการที่จะปฏิรูปเฉพาะตัวโครงสร้างองค์กรหรือไม่ เพราะที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาต่างๆมากมาย โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด และมีการเล่นเกมการเมืองของท้องถิ่นเพื่อให้เข้าถึงแหล่งเงินอุดหนุน ภาครัฐเองก็ไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมในการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด เพราะฐานคิดในการตีค่าของคนของคณะกรรมการกระจายอำนาจจะหวงคนเมืองกับชนบทแตกต่างกัน เพราะเหตุใดคนที่อยู่ในพื้นที่อบต. จึงได้รับการจัดสรรงบอุดหนุนรายหัวน้อยกว่าทั้งๆที่เป็นคนไทยเหมือนกัน ประกอบกับมีความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าในเมืองที่มีความเจริญกว่าด้วยซ้ำ นอกจากนี้ในเรื่องที่ควรเร่งดำเนินการกลับยังล่าช้า เช่น การตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ประมวลกฎหมายท้องถิ่น กฎหมายกระจายอำนาจฉบับใหม่ที่ต้องตราตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สิ่งเหล่านี้กับไม่ได้รับการใส่ใจจากรัฐบาลหลายชุดด้วยกัน

3. ควรให้การจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนจริงๆไม่ใช่เป็นการสั่งการอย่างที่เป็นอยู่ โดยข้อพิจารณาสำคัญคือ หากอบต.ใดทำเรื่องขอเปลี่ยนแปลงฐานะก็ควรดำเนินการให้ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งนี้การดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นอาจกำหนดให้เป็นการลงประชามติก็ได้ เพราะถือว่าเป็นการสอบถามประชาชนอย่างเป็นทางการ ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลนั้นย่อมกระทบต่อประชาชน ซึ่งย่อมสามารถลงประชามติได้ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ จะทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ชื่อว่าเทศบาล มากกว่าการที่จะส่งเรื่องสั่งการให้อบต.สอบถามความเห็นประชาชนซึ่งไม่แน่ชัดว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจริงหรือไม่ หรือทำการสอบถามเจตนารมณ์ประชาชนภายใต้เงื่อนไขที่รวบรัดในเงื่อนไขของเวลาตามความต้องการของกระทรวงมหาดไทยมากนักน้อยเพียงใด

4. การดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลยังมีประเด็นปัญหาเรื่องการประชุมเพื่อรับฟังความเห็นของประชาชน โดยเฉพาะการสื่อสารเรื่องความแตกต่างระหว่าง อบต. และเทศบาล ซึ่งสุนทรชัย ขอบยศ (2554ก) สะท้อนว่าปัญหาสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการขอเปลี่ยนแปลงฐานะคือปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การไม่ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของ

นักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชนในการขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล รวมถึงความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ จะเห็นได้ชัดว่าการดำเนินการจัดตั้งเทศบาลครั้งนี้เป็นไปอย่างรวบรัด ลักลั่นภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน เพื่อเร่งดำเนินการทำคลอดเทศบาลตำบลให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมืองของฝ่ายนโยบาย ซึ่งไม่ได้มีการศึกษาและพิจารณาอย่างรอบด้านถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

5. ความท้าทายเรื่องความเป็นตัวแทนของประชาชนอันเนื่องมาจากการแบ่งเขตในการเลือกตั้ง โดยทั่วไปการเลือกตั้งของเทศบาลมีลักษณะที่สมาชิกส่วนใหญ่จะกระจุกตัวในหมู่บ้านขนาดใหญ่ เพราะมีจำนวนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งมากกว่า แม้หมู่บ้านขนาดเล็กจะพยายามเลือกตัวแทนของหมู่บ้านของตนอย่างเต็มที่ที่ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ เพราะจำนวนประชาชนที่มีสิทธิในการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยอยู่แล้ว แม้จะเลือกทั้งหมู่บ้านก็พ่ายแพ้แก่หมู่บ้านขนาดใหญ่ที่มีประชาชนมากกว่า การที่ประชาชนเคยมีผู้แทนหมู่บ้านของตน อย่างน้อยก่อนหน้าที่เป็นอบต. ก็มีผู้แทนของตน อย่างน้อยหมู่บ้านละสองคน ที่ประชาชนในหมู่บ้านฝากความหวังเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ให้กับหมู่บ้าน ทั้งนี้ต้องพิจารณาสภาพเชิงภูมิศาสตร์ประกอบด้วย เพราะอบต. ส่วนใหญ่มักอยู่ในชนบทและมีสภาพความเป็นหมู่บ้านที่กระจัดกระจายภายในบริเวณเขตตำบล บางกรณีชาวบ้านหันมาให้ความสำคัญกับกำนันผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น เพราะอย่างน้อยก็มีตัวแทนทางฝ่ายปกครองในหมู่บ้านของตน

อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่หากท้องถิ่นและท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานในพื้นที่ร่วมกันได้ก็จะเกิดปัญหาการประสานประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ไม่มีสมาชิกสภา จริ่งอยู่ที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากฐานเสียงในหมู่บ้านขนาดใหญ่มีพออยู่แล้ว หมู่บ้านขนาดเล็กจึงไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควรจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

บทส่งท้าย

การขอเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิทธิของอปท.ที่สามารถขอจากรัฐในฐานะที่เป็นเงื่อนไขการเกิดขึ้นของท้องถิ่นตามแนวคิดรัฐสมัยใหม่ ท้องถิ่นในฐานะผู้ขอ ขณะเดียวกันรัฐในฐานะผู้ให้การสถาปนาเทศบาลตำบล หากมองในมิติเชิงอำนาจจะเห็นว่า รัฐเป็นศูนย์กลางแห่งมหาอำนาจทั้งปวงในทุกองคาพยพแห่งรัฐ แม้จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจก็ตาม เทศบาลตำบลนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อกันว่ามีความเก่าแก่และมีความเป็นมายาวนาน ประกอบกับความเป็นสากลของเทศบาลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากใช้สิทธิในการขอ

ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เพราะหวังว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามความพยายามในการใช้อำนาจของรัฐในการสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบลขึ้นทั่วประเทศ บังเกิดขึ้นโดยความตั้งใจของรัฐ อันเป็นไปตามทฤษฎีพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นกลุ่มหนึ่งที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หากแต่ต้องอาศัยการกำกับควบคุมจากรัฐ ซึ่งรวมถึงการก่อกำเนิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower Tier) ให้เหลือเพียงรูปแบบเดียวคือเทศบาลตำบลนั้น ข้อพิจารณาในเบื้องต้นคือ ต้องทำความเข้าใจว่าปัญหาของท้องถิ่นย่อมมีได้หมดไปพร้อมกับอบต.แต่อย่างใด เทศบาลตำบลจำต้องเผชิญกับปัญหาการเมืองในระดับท้องถิ่น ปัญหาความไม่เพียงพอในงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถือเป็นประเด็นปัญหาอย่างมากและยิ่งจะทวีคูณปัญหามากขึ้นเมื่อ อบต.เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ในอนาคตภาพการแย่งชิงงบประมาณโดยเฉพาะงบประมาณอุดหนุนจะมีความรุนแรงมากขึ้น แต่ข้อแตกต่างคือเทศบาลตำบลขนาดเล็กเหล่านั้น จะมีพลังในการต่อรองกับรัฐบาลมากเพียงใด เพราะที่ผ่านมาเรามักจะเห็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่และมีสายสัมพันธ์ที่ดีทางการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติจึงจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษนั้น อย่างไรก็ตามที่ท้องถิ่นต้องพึ่งพิงและอิงอาศัยทางการคลังอยู่กับรัฐบาลย่อมไม่ใช่วิถีที่จะทำให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองและเป็นอิสระทางการคลังได้อย่างแท้จริง

ดังนั้นเมื่อจะเกิดเทศบาลตำบลด้วยการเนรมิตรของรัฐแล้ว ประชาชนย่อมต้องมีความคาดหวังต่อคำว่าเทศบาล เพราะด้วยภาษาคืออำนาจ คำว่าเทศบาลในมุมมองของประชาชนคือสามารถให้บริการได้หลากหลาย สนองตอบต่อประชาชนที่สำคัญคือ เกิดความเข้าใจว่าเทศบาลต้องดีกว่าอบต.สุดท้ายแล้วสิ่งที่พิสูจน์คือ การทำหน้าที่ในบทบาทตัวแทนของประชาชนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการท้องถิ่น จะเป็นตัวยืนยันคำว่าเทศบาลในสายตาประชาชน ภายใต้การกำกับติดตามและควบคุมโดยประชาชน สุดท้ายการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะรูปแบบใดหากสามารถรับรู้และแก้ไขปัญหาแก่ประชาชนได้ สามารถบริหารจัดการในเชิงบูรณาการกับภาคประชาสังคม และประชาชนได้ และที่สำคัญต้องเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นของประชาชนมากกว่าเป็นองค์กรของข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น เพราะนั่นย่อมหมายความว่าเราได้ทะลายนอำนาจออกจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถึงมือประชาชนแล้วโดยแท้ นี่ต่างหากเล่าคือเป้าประสงค์สำคัญในการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551. **รายงานประจำปี 2551**. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2555. **ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น**

เทศบาลตำบล พ.ศ. ค้นวันที่ 9 กันยายน 2555 จาก http://www.dla.go.th/servlet/PublicHearingServlet?_mode=pub&pub_id=10

โกวิทย์ พวงงาม. 2552. **การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต**.

พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

คณะกรรมการปฏิรูป. 2554. **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิ**

เลือกตั้ง. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิช และชุลีพร เดชขำ. 2543. **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย**.

กรุงเทพมหานคร: หจก.น้ำกั้นการพิมพ์.

เชิงชาญ จงสมชัย. มปป. **การคอรัปชั่นในการสอบและบรรจุแต่งตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน รวม**

บทความวิชาการฉบับพิเศษ: 5 ปีรัฐศาสตร์และรัฐประศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.

ทิวากร แก้วมณี และคณะ. พิษณุโลก: ดาวเงินการพิมพ์.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2553. **การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพมหานคร : พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2548. **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540**. พิมพ์ครั้งที่ 5.

กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2551ก. ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง: หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของประเทศไทย (พ.ศ.

2540-2550). ใน **ก้าว (ไม่) พันประชานิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. ณรงค์ เพชร

ประเสริฐ. เศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพมหานคร: เอเดสชั่นเพรส โปรดักส์.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2551ข. **ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น**

(ภาคแรก). กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2553. **การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารย**

ธรรมโลกภาคแรกจากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:

คบไฟ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2552. **รายงานการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจใน**

ประเทศไทย. เอกสารวิจัย เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2542ข. ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นไทย. ใน **วารสารธรรมศาสตร์**. 25, 1

(มกราคม-เมษายน): 35-43.

บุญรงค์ นิลวงศ์. 2522. **การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร:

เจริญวิทย์การพิมพ์.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2534. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประหยัด หงส์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2529. **ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย**. กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์.

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534. **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับกฤษฎีกา 108, 203 (22 พฤศจิกายน) : 97-120.

ไพบูลย์ ตระการศิรินนท์ และคณะ. 2546. **รายงานวิจัย เรื่อง ปัญหาของเทศบาลตำบลที่ถูกเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลในภาคเหนือตอนบน**. เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช. 2537. **รายงานการวิจัย เถณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิทยาลัยการเมือง.

มดิชน. 2553 (19 ตุลาคม). นายกอบต.จัมท.ยกฐานะทต: 8.

มดิชน. 2555 (10 กรกฎาคม). ขรก.อบจ.ชี้หลังยกฐานะ'ทต.'เหลืองบพัฒนาท้องถิ่นเพียบ : 8.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2553. **ถาเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.?**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551. **การเสริมสร้างสุขภาพทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย. 2552. **ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

วุฒิสาร ตันไชย. 2547. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550**. นนทบุรี: โรงพิมพ์คลังวิชาจำกัด.

สุนทรชัย ขอบยศ. 2554ก. **กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุนทรชัย ขอบยศ. 2554ข. **ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย. ใน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์**. ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2554. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุนทรชัย ขอบยศ. 2555. **ปัญหาในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย. ในวารสารรัฐสภาสาร** ปีที่ 60 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อัครณณ์ วงศ์ปรีดี. 2548. **ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย : จากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ อบต.และการเลือกตั้งโดยตรงผู้บริหารท้องถิ่น. ใน วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. 3 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 43-57.

อุดม ทุมโฮสิต. 2550. ความเสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำและการแสวงหาทางออก. ใน **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์** ปีที่ 5. ฉบับพิเศษ (การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับประเทศครั้งที่ 1 พฤษภาคม-สิงหาคม เล่มที่ 2). กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Anwar Shah and Sana Shah. 2006. The New Vision of Local Governance and Evolving Roles of Local Government. Anwar Shah (Edited). **Local Governance in Developing Countries**. Washington, D.C. : The World Bank.